

〈研究ノート〉

包括的な相談支援のあり方と体制構築に向けた課題

— 社会福祉の専門性をめぐって —

川崎市健康福祉局総務部企画課

竹 田 幹 雄

I. はじめに

我が国の社会福祉は、生活保護法・児童福祉法・身体障害者福祉法の福祉3法をはじめとして、知的障害者福祉法・老人福祉法・母子福祉法（現・母子父子寡婦福祉法）を追加した福祉6法時代を経ながら、対象者ごとに制度を発展させてきた。措置制度から契約による利用制度に転換した現代においても、その根拠法は、介護保険法や障害者総合支援法、子ども・子育て支援法として対象者別に定められている。こうした法体系によって対象者の特性に応じた事業を規定し、ニーズに即して専門的なサービスを提供できるようにしてきたことは、一定の評価をする必要があるだろう。

しかし近年、福祉制度が対象者別になっていることで支援の谷間が生じており、支援を必要としているにもかかわらず福祉サービスを利用できない状況が作り出されているといった指摘がなされている。2015年に厚生労働省が発表した「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－」（以下、「新たな福祉ビジョン」という。）では、改めてこの課題が大きく取り上げられるとともに、既存の制度では対応しきれない複合的なニーズを抱える者にも適切な支援を提供する「全世代・全対象型地域包括支援」という考え方が打ち出され、分野横断的かつ包括的な相談支援体制を整備するという方向性が示された。

確かに、あらゆるニーズに対応でき、複合的なニーズにも一元的に対応できる相談支援を提供することが望ましいのは言うまでもなく、そうした取り組みを進めていくことが、社会福祉の本来の

あり方でもある。社会福祉の専門職は、その実現に向けて取り組む責務があり、多くはそのような実践をしたいと願っているであろうが、福祉ニーズも福祉制度も複雑多様化した現代において、こうした支援を提供していくためには、広範な知識と高度な支援技術、そして多様な地域資源を活用できる能力が必要とされる。実際に相談支援に従事する者が現実性をもってこの使命を受け止められるようにするためには、制度や組織の整備、人材の確保・育成といった取り組みを一体として進めていくことが不可欠である。

一方で、国・地方自治体ともに厳しい財政状況が続いており、生産年齢人口の減少によってマンパワーの確保も難しくなりつつある中で、潤沢な財源や人員を前提とした施策の展開は、非常に困難な時代になってきている。そうした情勢にあっても、社会から支援を受けることができずに苦悩する人々に手を差し伸べることが社会福祉の根本的な価値であり、その実践に求められるのが社会福祉の専門性である。遍く包括的な相談支援を展開していくためには、社会福祉の専門性がいかに発揮されるかが問われることになるだろう。

そこで本稿では、支援の谷間が生じる問題構造と、社会福祉の専門性をもってその解決に当たる必要性を明らかにするとともに、包括的な相談支援体制の構築に向けた課題について、行政による施策面での取り組み、相談支援機関の組織運営、人材の確保・養成策の三つの観点から考察した上で、地域の実情に応じた相談支援のあり方について検討を行うこととする。

Ⅱ．支援の谷間が生じる問題構造

そもそも社会福祉がどのような生活問題を対象とするかは、社会経済情勢や生活環境、市民からの要望や政策に対する合意形成の状況など、様々な要素に影響を受ける。したがって、社会福祉の対象は、時代の流れとともに変化し続けるものとして考える必要がある。

その一例として、社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会による提言を受けた対応が挙げられる。2000年にとりまとめられた同会報告書では、社会福祉の主たる対象が、従来の「貧困」から「心身の障害・不安」、「社会的排除や摩擦」、「社会的孤立や孤独」といった問題に広がり、これらが重複・複合化している状況について言及された。その具体的な例として、社会不安やストレス、ひきこもりや虐待、外国人労働者やホームレスといった問題の出現や、これらと貧困や低所得が相まって自殺や孤独死に至ったり、困窮しているのにその意識すらなく社会から孤立を深めたりしている等の問題が指摘されている（社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会 2000：3-4）。こうした状況を受けて児童虐待防止法（2000年）、高齢者虐待防止法（2005年）、障害者虐待防止法（2011年）やホームレス対策特別措置法（2002年）、自殺対策基本法（2006年）等が制定され、課題に応じて段階的に法的な措置が講じられることとなった。

その後も、非正規雇用の増加や所得格差の拡大に伴う生活困窮の広がり、虐待・刑余者や犯罪被害者、発達障害や性的少数者等の問題が顕在化するなど、その対象は広がり続けている¹⁾。社会福祉は、こうした社会の要請に絶えず応えていくことが求められるわけであるが、対象が拡大すればするほど、実践現場に必要な知識や技術は、広範かつ高度なものとなっていき、現実の変化に実践が追い付いていくことができなくなれば、支援の谷間が生じるようになってしまう。

このような状況が発生する根底には、社会福祉の対象をめぐる、いくつかの問題構造が存在し

ている。例えば古川は、原因が社会的に生成しているものが社会福祉の対象となり、私的に生成しているものは基本的に埒外にあると考えられるが、私的な対応の範囲を超えている場合には、私的に生成しているものであっても対象になり得るとしている（古川 2009：119）。また平野は、支援の狭間が生じる状況には、援助したくても「できない」という状況と、援助者にその存在が「認識されていない」状況が混在していることを指摘している（平野 2015：26）。つまり、社会福祉が対象とする範囲には、社会的な価値観や主観的な判断が入り込む余地があり、また対象とできる範囲は、提供者側の能力や認識による部分があることから、その範囲を固定的に捉えることは、事実上不可能であるといえる。

さらに岩田は、公的団体であれ、民間団体であれ、社会福祉のニーズは、問題解決に動員できる資源の質量と、それを左右する権力構造によって大きく制約され、その制約の中で定義・再定義を繰り返すものであると指摘している（岩田 2016：44）。すなわち、支援の必要性が社会に認識されていても、そのことが社会福祉の対象となることを保障するわけではなく、往々にして対象とされるのは一部のニーズに止まることになる。その過程において、少数派のニーズへの対応が埋没してしまったり、非定形的なニーズに対して最適ではない支援をあてがわれたりするといった問題が発生してくる。

図1は、こうした論点を踏まえて、社会福祉が対象とする範囲と、福祉制度・支援機関が対応している部分を図示したものである。福祉制度や支援機関は、無限の資源を有しているわけではないため、財政的・マンパワー的に対応できない場合には、制度の対象から除かれたり、提供される支援が制限されたりすることになる。また、できる限り多くのニーズに効率的に対応しようとする指向性が高くなり、困難性が大きいニーズや少数のニーズは、その枠組みから外される恐れが出てくる。加えて、ニーズに応じて支援する分野を類型

化することによって専門性が高まるが、他分野にまたがってニーズが重複している場合は、複数の制度や機関を活用することが必要になり、連携や調整が不調となるリスクが発生する。結果として、より多くの人に専門的な支援を行き届かせようとすると、より解決困難な問題を抱えている人ほど、支援が行き届かなくなる可能性が大きくなってしまう。さらには、社会から排除されている場合やニーズを表出できない場合、社会的に支援をすることが受け入れられにくいニーズがある場合には、支援の必要性すら社会に認識されなかったり、問題が顕在化しているにもかかわらず支援が回避されたりすることにつながっていく²⁾。

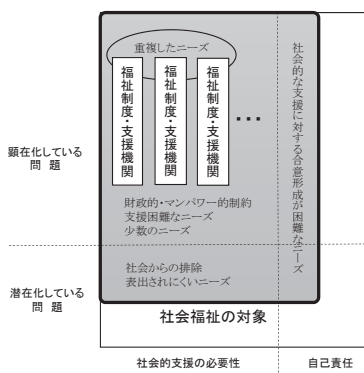


図1 社会福祉が対象とする範囲（筆者作成）

福祉制度や支援機関は、課題解決の主要な手段ではあるが、対象とならない人々が存在することを理解せずに目の前に現れた問題だけを見てしまうと、支援の谷間が生じてしまう。こうした問題構造を十分に理解し、既存の福祉制度や支援機関の対象になりにくい人々に対する支援を切り開いていくところに、社会福祉の究極的な意義がある。支援の谷間の解消には、制度の枠の中だけでなく、制度の枠の外も含めて社会福祉の対象を的確に捉え、主体的に支援を提供していく実践が求められる。

Ⅲ. 包括的な相談支援と社会福祉の専門性

地域において社会福祉の支援を提供していく際には、当事者の意向や生活状況に応じて様々な資

源を適切に活用するために、これらを総合的に調整する相談支援が重要な役割をもつ。福祉制度や支援機関が多様化し、医療や住宅、労働、教育など連携すべき分野も広がっている今日では、個々のニーズに応じたサービスや事業所を選択するために、相談支援が必要不可欠なものとなっている。

しかしながら、その実情は、利用者像や課題に応じた適切なアセスメントが十分でないといった課題や、インフォーマルサービスのコーディネートや地域のネットワーク化が十分できていないといった課題の存在が指摘されている（介護支援専門員（ケアマネジャー）の資質向上と今後のあり方に関する検討会 2013：5）。支援の谷間をなくすために必要とされる相談支援が、問題の把握や資源の調整を十分に行えていないということであるならば、不十分な相談支援が支援の谷間を作り出している要因になっているということになる。

こうした課題を念頭に、「新たな福祉ビジョン」は、新しい包括的な相談支援システムが担う機能として、①包括的な相談受付、②複合的な課題に対する適切なアセスメントと支援のコーディネート、③ネットワークの強化と関係機関との調整、④必要な社会資源の積極的な開発を挙げている（厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム 2015：6）。対象者や支援の内容を限定するのではなく、あくまで本人のニーズを起点として包括的な相談支援を行っていくとするのであれば、単に相談窓口を一元化するというだけでなく、潜在化している問題の掘り起こしや他分野と連携した支援の提供、不足する社会資源の創造など、相談支援の内容そのものを再構築していくことが求められるのは当然であろう。特に、地域からの孤立や複合的な課題にアプローチする「アウトリーチ」の取り組みや、インフォーマル部門との協働による「支え合いの地域づくり」などの積極的な支援の展開が必要であるという視点は、支援の谷間を解消していく上で重要なものとなる。

ただし、理想形としてあるべきシステムを描くことは容易であるが、単に規定や仕組みを変える

だけでは、実際にこのシステムを動かすことはできない。相談支援に従事する者が、本質的な課題の見極めや解決手法的確な選択を行えるようになるためには、ニーズの全体像を理解する能力や、様々な社会資源に関する知識を習得していく必要がある。さらには、潜在化している問題の覚知や、自己責任・家族問題と社会問題との境界判断は、専門的な価値と倫理に立脚して行われなければならない。その解決に向けても、当事者の希望と社会規範との整合、当事者の了解と地域社会による受容とを両立させる極めて高度な調整能力が要求される。包括的な相談支援システムを機能させるためには、こうした広範かつ高度な社会福祉の専門性に裏付けられた人材と、その必要性を理解した組織運営が確保されることが肝要である。

このような課題を踏まえると、複雑多様な福祉ニーズが数多く存在している現代社会において、あらゆるニーズに対応する包括的な相談支援を1ヶ所の相談支援機関だけで完結させることが可能かどうかは、現実を見ながら慎重に見極める必要がある。障害や疾病等の状況が特殊であって高度な専門性を要するケースや、本人の拒否等によって支援につなげられないケースにも適切に対応するためには、専門的な支援や公的な介入機能を含めた相談支援システムを構築していかなければならない³⁾。そのためには、地域の身近な相談支援機関だけでなく、専門機関や行政において社会福祉の専門性を確保していくことも、大きな課題として考えなければならないのではなかろうか。

Ⅳ. 包括的な相談支援体制の構築に向けた課題

厚生労働省は、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を設置し、「新たな福祉ビジョン」の実現に向けた取り組みを具体化させようとしているが、こうした動きを評価する声がある一方で、一連の改革が社会福祉水準の切り下げにつながるのではないかと懸念も投げかけられている⁴⁾。「新たな福祉ビジョン」は、様々な生活問題を「縦割り」の限界の克服と「つながり」の再構築によっ

て解決するとしているが、もちろん、そうした視点だけで包括的な相談支援体制を構築できるわけではない。

それでは、包括的な相談支援体制の構築に向けて、どのような取り組みが求められるのか。この間、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書(2000年)や、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書(2008年)において、支援の谷間に対する対応のあり方が示されてきた中で、多くの福祉制度が見直されてきた。こうした経過を踏まえながら今回の改革の位置づけを確認することによって、その全容を明らかにすることができるのではないと思われる。ここでは、これら二つの報告書と「新たな福祉ビジョン」の内容を比較・検証することで浮かび上がってくる包括的な相談支援体制の構築に向けた課題について、行政による対応、相談支援機関の組織運営、人材の養成・確保の三つの視点から考察することとしたい。

1. 福祉行政運営のあり方と相談支援施策の方向性

まず、福祉行政が取り組んでいくべき社会問題の範疇を理解するために、三つの報告書が捉えている社会福祉の対象を比較したものが表1である。この表からは、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」が、社会からの排除や表出されにくいニーズを社会福祉の対象として認識したことを踏まえて、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」は、公的サービスの対象とはなりにくい支援ニーズの存在や、ニーズの重複、サービスへのアクセス困難等による制度対応の不十分さも指摘することで、社会福祉の課題を本質的かつ漏れがないように捉えようとしていたことが理解できる。一方で、「新たな福祉ビジョン」は、個人の身体的・精神的な状況から生じる問題のみに焦点を当てて、その現象が複雑化していることだけを課題として挙げており、社会的に生じている問題状況を捨象してしまっている

ように見受けられる。

そして、それぞれの報告書が示した施策のあり方を分析するために、三つの報告書の提言

内容を地域・民間・行政による取り組みに区分

して整理したものが表2である。この表から見えてくるのは、地域主体の取り組みを重視する

| | 「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（2000年） | 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書（2008年） | 新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン（2015年） |
|-------------------------------|--|--|---|
| 社会からの排除 表出されにくいニーズ | <ul style="list-style-type: none"> ○心身の障害・不安（社会的なストレス問題、アルコール依存等） ○社会的排除や摩擦（路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦等） ○社会的孤立や孤独（孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力等） | <ul style="list-style-type: none"> ○社会的排除の対象となりやすい者への対処、少数者への地域の無理解からくる問題や、場合によっては偏見・差別に至るという問題（外国人、刑務所から出所した者など） ○新たな貧困を含む低所得の問題（ニート・ホームレス） | |
| 社会的な支援に対する合意形成が困難なニーズ | | <ul style="list-style-type: none"> ○公的な福祉サービスで対応すべきかどうか人によって判断が分かれる要請といった、制度では拾いきれないニーズ ○従来の公的な福祉サービスで定められているサービス給付要件に該当しない、「制度の谷間にある者」への対応 | |
| 重複したニーズ 支援困難なニーズ 少数のニーズ | | <ul style="list-style-type: none"> ○公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題（要介護の親と障害の子、ドメスティックバイオレンスの被害にあっている母親と非行を行う子ども） ○公的サービスの理解や活用が難しく、家族や友人など身近な人々の助けが期待できない状態にある人（引きこもりから孤立死に至る単身男性、消費者被害に遭っても自覚がない認知症の一人暮らし高齢者など） | <ul style="list-style-type: none"> ○複雑な課題を抱え地域から孤立しているにも関わらず、その世帯全体の課題に的確に対応する仕組みが存在しない（軽度の認知症が疑われる80代の老親が無職で引きこもっている50代の子と同居しているなどの場合） ○適切な支援が受けられない（がん患者や難病患者が福祉ニーズや就労ニーズなど分野をまたがるニーズを有する場合の総合的な支援の提供が容易でないほか、障害が疑われながらも障害者手帳を有していない場合、望まない妊娠の中で複雑な事情を抱えている場合や性犯罪被害の場合） |

表1 対象となる問題の捉え方

出典：社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会（2000）『「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書』これからの地域福祉のあり方に関する研究会（2008）『地域における『新たな支え合い』を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム（2018）『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－』を参照して作成

考え方は三つの報告書とも共通しているが、民間主体による取り組みと行政による対応については、「新たな福祉ビジョン」が、他の二つの報告書とは明らかに一線を画しているということである。具体的には、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」と「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」は、総合的な支援体制の整備や他分野との施策連携を行政による取り組みとして位置付けていたが、「新たな福祉ビジョン」は、これらを民間主体によって取り組んでいくものとして位置づけた上で、行政は、その取り組みを促進するために、専門分野ごとに定められている規制を緩和していくことが必要であるとしている。

このような施策の方向性は、民間主体の専門性や柔軟性を活用していくという観点からは適切であるが、それだけで社会福祉のすべての課題が解決するわけではない。民間主体を活用する場合においても、採算性や効率性が低いニーズほど支援が行き届きにくくなるクリームスキミングへの対応や、社会的に排除されている人への対応は、行政の関与が不可避であることに十分留意する必要がある⁵⁾。これらの点について、過去の二つの報告書が同様のことを指摘してきたにもかかわらず、福祉事務所や社会福祉主事のあり方をはじめとした行政による相談支援の役割について、この間ほとんど議論がなされてこなかった。これを機に、社会福祉において行政が果たすべき役割についても、改めて検討されるべきであろう。

また、福祉サービスの基盤整備や他分野との連携についても、民間主体での取り組みが進んでいるとはいえ、すべてのニーズに対して、既存の制度や事業が対応できているわけではない。民間の創意工夫で対応できる範囲であれば、それを十二分に引き出していく施策を進めるべきであるが、それだけで対応できない部分については、行政が主体となって施策を講じたり、施策間の連携を調整したりすることが必要とな

る。そのあり方を協議するために、相談支援機関を中核とする地域ケア会議や自立支援協議会が法定化されているが、こうした場を行政としても積極的に活用しながら、主体的に施策を推進していく姿勢が求められる。

なお、三つの報告書は、いずれも地域主体の取り組みに大きな期待を寄せているが、永田は、労働としての介護人材も不足する中で、地域での支え合いを担う人材を確保していくことは困難であるとした上で、早期発見や生活支援の提供といった「機能」だけに着目して課題解決を地域に押し付けるのではなく、ともに地域をつくり出していくパートナーとして向き合うことが必要であるとしている（永田 2015：26）。すなわち、地域がどのようなことをどの程度担うようにしていけるかは、地域の実情によるところが大きいのが現実である。また、介護保険法や障害者総合支援法によって NPO 等によるサービス供給が増加し、地域主体の取り組みと制度としてのサービス供給が重なりつつある中で、これらを明確に区分して取り扱うことが難しくなっていることを踏まえると、地域主体による取り組みの範囲は、相当大きく広がってきていると考えられる。これからの社会福祉行政の運営には、こうした様々な地域資源を十分に把握し、多様な主体と協調しながら、中長期的な視点でマネジメントしていくことが求められる。

2. 相談支援機関における組織運営のあり方

次に、相談支援機関における組織運営のあり方についてであるが、「新たな福祉ビジョン」は、本人や世帯全体の複合的・複雑化したニーズを捉え、本質的な課題の見立てを行うとともに、様々な支援をコーディネートすることや、関係機関も含めて支援が一貫して行われるよう総合的な支援プランを作成し、関係機関と検討、共有していくことを新しい包括的な相談支援システムに求めている（厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクト）。

| | 「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（2000年） | 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書（2008年） | 新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン（2015年） |
|-------------|--|--|---|
| 地域主体の取り組み | <ul style="list-style-type: none"> ○民生委員や社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティア、各種民間代替などの地域社会の人々が協力して、「孤立した人々への見守り的な介入」を行う ○共通の課題を有する人々の定期交流のための場の提供や、受診をきっかけとした仲間づくりの支援 | <ul style="list-style-type: none"> ○基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応するという原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図る上で、ボランティアやNPO、住民団体が、きめ細かな活動により地域の生活課題を解決する ○多様な主体が、地域福祉活動の担い手になるだけでなく、地域の公共的決定に関わる | <ul style="list-style-type: none"> ○地域のことを自ら守るために行動し、助け合いを強めていく住民・関係者と、包括的なシステムの構築に創造的に取り組む行政とが協働することによって、誰もが支え、支えられるという共生型の地域社会を再生・創造していく ○支援を受けながらできるだけその人らしい生き生きとした生活を継続するとともに、ときには支え手に回り、あるいはともに支え合う |
| 民間主体による取り組み | <ul style="list-style-type: none"> ○社会福祉法人などが創設の趣旨に立ち返り、地域の福祉問題を発見・対応する取り組みを強化 ○宿泊、食事、入浴等の選択的利用を認める個別対応プログラムを実施 ○福祉と医療の総合的な提供の取り組みの支援 | <ul style="list-style-type: none"> ○困難な事例や専門的な対応を要する課題について、公的な福祉サービスによって対応する | <ul style="list-style-type: none"> ○本人が複合的なニーズを有する場合に、包括的な相談支援による一貫した方針の下に、関係機関や関係者が複数のサービスを総合的に提供 ○「待ちの姿勢」ではなく、対象者を早期に、かつ積極的に把握すること、すなわち「アウトリーチ」という考え方に立って運営する ○地域の実情に応じ、高齢、障害、児童、生活困窮等の福祉サービスを総合的に提供できる仕組みを構築するとともに、これを地域づくりの拠点としても機能させる ○新しい連携のかたちは、福祉以外分野に拡大していかなければならない（雇用分野、保健医療分野、教育、司法、地域振興その他） |
| 行政による取り組み | <ul style="list-style-type: none"> ○待ちの姿勢で対応する、制度の内規などにより制度本来の趣旨を狭め硬直的な運用を行っている、窓口のたらいまわしにより総合的解決に結びつきにくいといった批判があり、これに応えていくことが求められる ○福祉分野と他分野との連携を強化（建設・労働部局、水道・電気事業者等） ○固定した住民概念の転換・画一的な要件に該当しないと対象にしないという考え方から脱却・外国人や孤立した人々も視野に入れた情報提供や都市部における地域福祉・コミュニティワークの開発 | <ul style="list-style-type: none"> ○地域の生活課題や公的な福祉サービスに関する情報を住民と行政とで共有できる仕組みや、多様な問題に行政が一元的に対処できる仕組みが求められる ○従来の福祉の枠にとらわれず、地域の多様な生活課題に取り組むことになることから、防災や防犯、教育や文化、スポーツ、就労、公共交通やまちづくり、建築など幅広い視点で取り組む総合的なコミュニティ施策が必要である ○社会的排除の対象となりやすい者の問題は、住民による対処が困難であることも多く、行政が専門的に対応することが必要 ○少数者の問題（外国人、刑務所出所者など）でも、住民の無理解など意識の問題が関わってくることから、行政の積極的な関与が求められる | <ul style="list-style-type: none"> ○制度を適切に執行するというこれまでの発想に加え、地域の求める仕組みを積極的に創っていくという視点が重要 ○多世代交流・多機能型の取組に際し障壁となっている各制度の人員配置基準、施設基準の緩和を検討 ○複数分野のサービスや包括的な相談支援を行う際に、円滑に報酬が支払われるよう整理 ○年数の経過に伴う需要の変化等によって福祉施設を転用する場合に、補助金返還を要しないこととする要件の拡大や転用手続きの簡素化 |

表2 地域・民間・行政の取り組みの方向性

出典：社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会（2000）『「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書』これからの地域福祉のあり方に関する研究会（2008）『地域における『新たな支え合い』を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム（2018）『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－』を参照して作成

トチーム 2015：7)。つまり、包括的な相談支援を提供するということは、自ら解決に導けるかどうかは別としても、一義的にはあらゆる相談を受け付け、適切な支援につなげるために様々な調整をしていかなければならないことになる。

しかし、相談支援機関の現状に鑑みれば、その体制のあり方に踏み込んだ議論がなければ、このような取り組みを全国的に進めていくことはできないのではなかろうか。現行の相談支援機関には、①人員を確保するだけの財源が確保されていない、②求められるような人材が確保されていない、③連携するための相互理解が進んでいない、④支援を拒否されるケースに介入するために必要な手法が確立されていないといった課題が存在している。実効性のある包括的な相談支援を提供していくためには、単に仕組みを作るだけでなく、それぞれの地域において、これらの課題を踏まえた運営条件の整備に取り組んでいく必要がある⁶⁾。

その上で、これらの諸条件のみならず、相談支援機関の運営の有り様そのものが、支援の質を左右する大きな要素になることにも留意しなければならない。例えば、対応しきれないケースを抱え込んだり、能力以上の役割を引き受けたりするような身の丈に合わない運営が行われると、対象者の生活に混乱を引き起こすだけでなく、貴重な資源を浪費することにもなってしまう。だからといって、制度に規定された枠組みの中でしか支援しない受け身の運営をされるようでは、日々変化していくニーズに対応することができなくなってしまう。

三つの報告書とも指摘していることであるが、このような運営に陥らないよう、あくまで対象者のニーズを起点として、他機関との連携や新たな資源の創出に積極的に取り組んでいくことが重要である。相談支援機関が地域の一員としての立場をもって、行政も含めた協働体制を構築し、ソーシャルアクションの一翼を担うことで、その取り組みが結実していく⁷⁾。そう

した視点をもって運営に当たることができる相談支援機関の管理者を配置できるようにしていくことも、合わせて求められることである。

3. 専門人材の確保・養成の必要性

そして、相談支援を担う人材のあり方についてであるが、①一定の圏域ごとにコーディネーターを配置すること、②包括的な支援をしていくこと、③アウトリーチによる取り組みを行うことを求めている点において、三つの報告書は共通した認識を示している。これらの必要性は、すでに制度化されている相談支援事業においても同様の指摘がなされており、相談支援に従事する人材の確保・養成に求められる基本的な視点として捉えることができる。

その上で、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書と「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書は、地域住民を主体とする活動レベルにおいて包括的な支援が必要であるとしつつ、専門的な支援については、適切な専門家や事業者につなぐという役割分担を示しているが、「新たな福祉ビジョン」は、専門性の高いものも含めたあらゆる相談に一元的に対応していく支援システムを提起している。この違いは、人材養成における基本的な方針に関わることであり、地域住民の中に存在している生活課題の発見から日常的な生活相談までを守備範囲とするのか、介護や障害、虐待やひきこもり、保健医療、教育、就労などの専門的な相談支援をも直接担っていくのかによって、求められる人材像は大きく変わってくる。

中谷が、『『全世代型・全対象型』の支援アプローチは、自ずと支援者の側にも幅広い知識・技術のレパトリの習得が要求される』（中谷 2017：91）と指摘している通り、「新たな福祉ビジョン」が求める相談支援を実現しようとすると、極めてハイレベルの人材を多数確保することが必要になる。しかしながら、「新たな福祉ビジョン」は、新しい包括的な相談支援シ

システムのコーディネータは「すべての分野に精通した特別な存在である必要はない」（厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム 2015：9）として、福祉サービス全般についての一定の基本的な知識・技能を有していればよいという認識に立っている。分野ごとの専門性は、それぞれの分野の必要性に応じて高度化しており、その質を低下させてまで包括性を追求することは適切ではないと考えられるが、その両立を目指すのであれば、時間をかけて専門性と総合性の両方を備えた人材を養成するか、相談支援機関を機能分化させつつ、切れ目なく連携していく仕組みを作っていくことが必要なのではなかろうか。いずれにしても、相談支援において適切な課題の評価や支援方法の選択を行うためには、相応の専門性が不可欠であり、人材養成や事業展開の状況を見極めながら、中長期的な視野をもって人材確保のあり方を検討することが求められる。

また、分野ごとの専門的な知識や技術の幅広さだけでなく、地域住民が気づかないニーズ、社会が無意識に排除している課題を発見し、人知れず困難を抱えている人を支援していくという実践力こそが、社会福祉の根源的な専門性であるということにも目を向けなければならない。包括的にニーズを捉えて支援していくためには、表面的なニーズだけではなく、その背景にある本質的な課題を捉えなければ、その目的を達成することはできないはずである。地域の最前線で福祉ニーズを的確に把握し、実践を通じて福祉課題を社会に問いかけることができる人材の確保・養成は、包括的な相談支援にとって核心的な課題であることを忘れてはならない⁸⁾。

V. 地域の実情に応じた相談支援の展開

以上のように行政と相談支援機関それぞれにおける財源確保と専門人材の配置があつてこそ、包括的な相談支援の展開が可能となるわけである

が、一方では、生産年齢人口の減少が見込まれる中で、財政的にもマンパワー的にも一定の限界が見えているのが現実である。また、人口規模や年齢構成、福祉ニーズや社会資源の地域差が広がりつつある中で、全国一律の体制を作っていくことが望ましいとはいえない時代になってきた。

こうした課題を踏まえ、「新たな福祉ビジョン」は、ワンストップ型の相談窓口の設置や、既存の相談窓口をバックアップする相談体制の整備、既存の相談窓口の連携を強化する相談支援体制といった手法を示しながら、全世代対応型の包括的な相談支援体制を地域の実情に応じて構築することを求めているが（厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム 2015：6）、いずれの方式にもメリットとデメリットが存在する。例えば、ワンストップ型については、総合相談窓口を設置している富士宮市の取り組み等が参考となるが、相談支援機関を集積することによって専門職の配置とスーパービジョンが行いやすくなるという利点と、そうした十分なスキルを備えた人材の確保や分野横断的な研修の実施が必要になるといった課題が挙げられている（土屋 2016：25-26）。バックアップ型とする場合は、そうした高度な専門職を数多く確保する必要はなくなるが、二段階の相談支援体制をつくることができないような小規模自治体では、そもそもこの方式を選択することができない。連携強化型であれば、現行の相談支援体制を大きく変更する必要はないが、事業所間での連携において問題が生じやすくなるといった課題があるため、事業所間で課題を共有できる仕組みや共通の人材育成プログラム等を検討する必要がある。

また、一定の類型のニーズがまとまって存在する場合には、特定の機能に特化した支援機関を設置した方が合理的であることも想定されるため、すべての相談支援機関を包括的な支援に対応させる必要性についても検討の余地がある。さらには、疾病や障害の状況によって高い専門性が求められるようなケースにも適切な支援が提供されるよう、二次ないしは三次の段階的な相談支援シス

テムを広域的に構築することも、現実的な選択肢として考えなければならない。

こうした様々な事情を考慮しながら、地域の福祉ニーズを把握し、活用可能な資源を動員していくという過程を通じて関係者の連携が深まり、効果的な相談支援ネットワークが形成されていく。その上に構築される相談支援体制は、国が示したモデル事例をそのまま実施したり、他都市の事例を複製したりするものではなく、それぞれの地域

の実情に応じたものになっていくはずである。そして、この体制を効率的に運営していくためには、地域全体が共通の専門性でつながることが必要であり、そのことが、ひいては福祉制度の持続可能性の確保にもつながっていく。これら一連の取り組みには、相応の負担と期間が必要となるが、社会福祉がその期待と責任に応える専門性を発揮することによって、地域が求める相談支援体制が構築されていくことになるだろう。

<註>

- 1) これらの問題についても、生活困窮者自立支援法（2013年）や更生保護法（2007年）、犯罪被害者等基本法（2004年）、発達障害者支援法（2004年）等が制定され、順次法的な措置が講じられている。
- 2) 例えば、「社会からの排除」として非正規雇用やニート、ホームレス、外国人等、「表出されないニーズ」として虐待や暴力、意欲の喪失、ひきこもり等、「社会的な支援に対する合意形成が困難なニーズ」として犯罪や反社会的行為、多重債務、望まない妊娠等に起因するものが挙げられるが、これら要因が複合的に発生したりして多様なニーズに転化することが多く、単純に類型化できない場合も少なくない。
- 3) 高澤は、社会福祉基礎構造改革（2000年）による自立生活と自己責任に基づく支援モデルへの転換に際し、公権力が果たすべき社会的規制の高度化や専門的介入のアカウンタビリティなどに関する問題の検討が潜在化されているという指摘を行っている（高澤 2000：83）。
- 4) 金子は、一連の改革が「低コスト化」とセットで行われ、利用者や事業者に負担を強いるなど、新たな課題をもたらす懸念がある点に目を向けている（金子 2017：85）。
- 5) 金子は、非政府部門は、政府はインプット（財政）とアウトプット（成果）の双方でコントロールされる中で、組織や事業の存続を考えなければならず、その中で利用者の選別や誘導を強いられることになることを指摘している（金子 2017：88）。
- 6) 國光は、相談支援機関が期待される役割を果たすためには、自治体や関係機関のトップレベルでの理解や、多忙な業務に対する協力を得られる見通しなどが必要であり、国による財政的支援や法令や通知だけでは、全国的な体制整備は困難であるとしている（國光 2011：145）。
- 7) 竹田は、分野横断的な相談支援を展開するためには、協働する機関への働きかけも含めて、重層的な相談支援が重要であることを指摘している（竹田 2016：10）。
- 8) ソーシャルワーク教育団体連絡協議会は、ソーシャルワーカー養成教育の課題として、「相談援助論（ソーシャルワーク論）」の比重を増やすとともに、社会福祉の価値や目的に関わる教育を重視すべきであると提言している（ソーシャルワーク教育団体連絡協議会「新福祉ビジョン特別委員会」2016：6）。

<文献>

- ・古川孝順（2009）『社会福祉の拡大と限定－社会福祉学は双頭の要請にどう応えるか－』中央法規出版。
- ・平野方紹（2015）「支援の『狭間』をめぐる社会福祉の課題と論点」『社会福祉研究』（財団法人鉄道弘済会）122, 19-28.
- ・岩田正美（2016）『社会福祉のトポス－社会福祉の新たな解釈を求めて』有斐閣。
- ・介護支援専門員（ケアマネジャー）の資質向上と今後のあり方に関する検討会（2013）「介護支援専門員（ケアマネジャー）の資質向上と今後のあり方に関する検討会における議論の中間的な整理」。
- ・金子充（2017）「費用対効果を重視する社会保障政策の陥穽－「低コスト化」と管理棟性の現実－」『社会福祉研究』（財団法人鉄道弘済会）128, 84-88.
- ・これからの地域福祉のあり方に関する研究会（2008）「地域における『新たな支え合い』を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－」
- ・厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム（2015）「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－」。
- ・厚生労働省・「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部（2017）「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」。
- ・國光登志子（2011）「ケアマネジメントと『地域包括ケア』－個から地域へ－」太田貞司・森本佳樹編著『地域包括ケアシステム－その考え方と課題－』光生館, 135-160.

- ・永田祐（2015）「社会福祉における『住民参加』の進展と課題」『社会福祉研究』（財団法人鉄道弘済会）123, 19-27.
- ・中谷陽明（2017）「ソーシャルワークは時代の要請に応えられるか」『社会福祉研究』（財団法人鉄道弘済会）128, 89-93.
- ・社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会（2000）「『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会』報告書」.
- ・ソーシャルワーク教育団体連絡協議会「新福祉ビジョン特別委員会」（2016）「ソーシャルワーカー養成教育の改革・改善の課題と論点＜最終報告＞」
- ・高澤武司（2000）『現代福祉システム論—最適化の条件を求めて—』有斐閣.
- ・竹田匡（2016）「ワンストップの保健福祉総合相談窓口の実現に向けて—ソーシャルワーク専門職である社会福祉士に求められるもの—」『地域ケアリング』18（13）,6-13.
- ・土屋幸己（2016）「富士宮市の取り組みと総合相談窓口構築の現状と課題」『地域ケアリング』18（13）, 21-27.